

GOBIERNO DE ARAGON OFICIO DE TRAMITACION D. G. M. S. R. Y. C. P. H. J. U. A. L. P. O. S.	
26 ENE. 2017	
ENTRADA	SALIDA 272

Visto el **proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón**, del que se le ha dado traslado a este centro directivo por la Dirección General de Urbanismo junto con la documentación que lo acompaña que comprende, debidamente foliado e indexado, en 447 folios, el expediente completo al que ha dado lugar la tramitación del proyecto de aprobación conforme a diligencia practicada a tal fin por la Jefe de Servicio de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos de dicho centro directivo, tengo el honor de informar a Ud. en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica (modificado por Decreto 315/2011, de 27 de noviembre, del Gobierno de la Comunidad), determinan la competencia objetiva de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, encuadrados en la Dirección General de Servicios Jurídicos (en su denominación actual) y adscrita al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, para que, por medio de uno de los Letrados de la Comunidad Autónoma, se emita informe sobre **"...proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación de la Diputación General"** (artículo 3.3.a) del Decreto 167/1985).

Lo preceptivo del informe del Abogado de la Comunidad resulta asimismo de lo dispuesto, conforme a norma de rango legal, en el artículo 50.1.a) de la Ley aragonesa 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno (modificada por Ley aragonesa 2/2016, de 28 de enero; en adelante, LAPG) en relación con el procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general.

II.- La habilitación competencial que faculta, como título de intervención, para el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de Aragón y que, indefectiblemente en el caso, refiere la competencia atribuida por el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril en la materia de urbanismo (artículo 71.9ª), y **"...que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad"**, tal y como manifestó ya el Consejo Consultivo de Aragón, al introducir la c.j. III de su Dictamen n.º 4/2011, de 22 de febrero, cuyo objeto de análisis fue el 'Proyecto de Decreto por el que se pretende aprobar el reglamento regulador de la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)' y a cuyas resultas se aprobó el citado reglamento, por el Decreto 54/2011, que ahora se pretende modificar.

III.- La competencia para la elaboración y aprobación del proyecto permite distinguir entre:

30 ENE 2017

ENTRADA N.º
SALIDA N.º 107

a) La competencia para la elaboración y aprobación inicial del proyecto que, a la vista de su objeto, viene determinada expresamente, ex artículo 47.1 de la LAPG (“**la iniciativa para la elaboración de los reglamentos corresponderá a los miembros del Gobierno en función de la materia**”), por la regulación que, sobre la norma técnica de planeamiento [NOTEPA], se establece en los artículos 97 a 99 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio (modificado por Ley aragonesa 2/2016, de 28 de enero; en adelante, TRLUA), cuyo artículo 99.2, en su primer inciso, dispone que “**la aprobación inicial de la norma técnica de planeamiento corresponde al Consejero competente en materia de urbanismo**”, precisándose, conforme al artículo 48.1 de la LAPG, que “**la elaboración de los reglamentos se llevará a cabo por el centro directivo competente, el cual elaborará el correspondiente proyecto**” en la lógica concordante de su artículo 99.1.

b) De ahí, en el marco de la estructura orgánica establecida por el Decreto del Presidente de 5 de julio de 2015 y conforme su artículo 7.b) y a los artículos 1.b), 2 y 13.1.a) del Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, este departamento asume las competencias propias en materia de urbanismo y, en particular, por medio de la Dirección General de Urbanismo, la del “**...desarrollo de la normativa urbanística...**” (artículo 13.1.a) del Decreto 14/2016).

b) Y la competencia para la aprobación reside, en coherencia con los artículos 12.10) de la LAPG y 99.3 del TRLUA, en el Gobierno de la Comunidad, pues “**compete al Gobierno de Aragón aprobar la norma técnica de planeamiento a propuesta del Consejero competente en materia de urbanismo, oídos los Consejos Provinciales de Urbanismo**” (artículo 99.3).

IV.- Por lo demás, el procedimiento de aprobación de la modificación normativa se regirá, junto a lo dispuesto con carácter general en los artículos 47 a 50 de la LPGA, sobre *Iniciativa, Elaboración, Audiencia e información pública e Informes y dictámenes*, conforme corresponda a la naturaleza de la disposición general, así como por las especialidades de la regulación que le es propia, -el ya citado capítulo IV, específico, del título III del TRLUA, *Instrumentos de política urbanística y de suelo-*, estableciéndose en los artículos 99.1 y 99.2 del TRLUA, -junto a la competencia para la redacción, aprobación inicial y aprobación última de la NOTEPA, según ya se ha advertido-, y que constituyen normas de carácter procedimental que son directamente aplicables para la aprobación de la norma técnica o de sus modificaciones posteriores, cual es el caso, de tal modo que:

a) “**La norma técnica de planeamiento será redactada por el Departamento competente en materia de urbanismo oídos los colegios profesionales cuyos titulados tengan competencia profesional en materia urbanística**” (artículo 99.1).

b) **“La aprobación inicial de la norma técnica de planeamiento corresponde al Consejero competente en materia de urbanismo. Una vez aprobada inicialmente, se someterá simultáneamente, por plazo de dos meses como mínimo, a información pública, recabándose cuantos informes resulten preceptivos y aquellos otros cuya evacuación se considere conveniente previo informe de los Consejos Provinciales de Urbanismo”** (artículo 99.3).

V.- Con carácter anterior, pues, al examen de la legalidad del procedimiento que se ha seguido hasta el momento de emisión de este informe para la aprobación de la modificación proyectada, hay que advertir, asimismo, como presupuesto que pudiera resultar condicionante de la tramitación, la naturaleza de la modificación de la disposición general que:

a) Conforme a la propia naturaleza del reglamento que se persigue modificar, es indubitado que tiene la condición propia de un reglamento ejecutivo que desarrolla, mediante el ejercicio de la correspondiente potestad, lo dispuesto en los artículos 97 y 98 del TRLUA sobre su *Objeto y Contenido*.

b) En este sentido, basta tener aquí por reproducido el cumplido y completo razonamiento que siguió la Abogado de la Comunidad, Letrada-Adjunta a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en el informe emitido en fecha de 23 de diciembre de 2010 sobre el proyecto de decreto que aprobaba el reglamento cuya modificación ahora se persigue.

En el informe anterior de este centro directivo, con amplia cita de la doctrina del Tribunal Constitucional (**sentencia n.º 18/1982, de 4 de mayo**, en su f.j. 7º) y de los órganos consultivos del Estado y de las Comunidades Autónomas (v.gr. el **Dictamen n.º 27/2008, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón**, antecedente del actual Consejo Consultivo de Aragón, que analizaba a su vez la doctrina del Consejo de Estado al respecto), se concluía que **“sentado lo anterior, es claro que en el presente caso, la norma proyectada goza, sin duda alguna, de la naturaleza propia de un reglamento ejecutivo que desarrolla parcialmente la vigente Ley 3/2009, de 17 de junio de Urbanismo de Aragón, que se prevé la “Norma Técnica de Planeamiento”, definiéndose su objeto en el artículo 103 de dicha Ley, determina su contenido en el artículo 104, y establece algunos trámites procedimentales y su aprobación por el Gobierno en el artículo 105 de la repetida Ley”**, de tal modo que **“a más abundamiento, y a la vista de la regulación proyectada, puede concluirse que nos encontramos ante una disposición de carácter general que contiene preceptos sustantivos obligatorios y no meramente informativos”** (c.j. V).

b) Y el ya citado **Dictamen n.º 4/2011, del Consejo Consultivo de Aragón**, al analizar su competencia destaca, en su c.j. I, que **“el informe emitido por los Servicios Jurídicos [que] razona suficientemente, y entendemos que con acierto, sobre el carácter de Reglamento ejecutivo del proyecto de norma que resulta cuestionada en el presente**

procedimiento. A su contenido, por tanto, podemos remitirnos como justificativo de la intervención que ahora se efectúa”.

VI.- Siguiendo, pues, con lo expuesto en la anterior c.j., a los efectos del control de la legalidad del procedimiento y ante la documentación que conforma el expediente y la pulcritud y su ordenada, cuidada y completa tramitación, consta:

a) La orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto, de 23 de febrero de 2015, del entonces Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón (folios 2 y 3 y vueltos), ampliamente fundamentada y motivada y en la que, junto a la habilitación competencial y normativa, se razona sobre la finalidad perseguida por la modificación del reglamento hoy vigente, así como expone la regulación aplicable, respondiendo de este modo cumplidamente a su finalidad, según ha sido doctrina legal continuada del Consejo Consultivo de Aragón (y, con anterioridad, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón a la aquél vino a sustituir después de la reforma estatutaria de 2007), dada la naturaleza última de procedimiento administrativo de aquellos trámites que han de servir a la aprobación (v.gr. c.j. II.a) del **Dictamen n.º 50/1999, de 22 de febrero, de la Comisión**, relativa al proyecto de decreto sobre deporte de alto nivel y deportistas aragoneses de nivel cualificado), todo ello conforme a los artículos 47 de la LAPG y 99.2, primer inciso, del TRLUA.

Esta orden va precedida de un informe-propuesta previo, igualmente fundado y cumplidamente razonado, de la Jefe del Servicio de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos de la Dirección General de Urbanismo, emitido en fecha de 10 de febrero de 2015 (f. 5 y v.).

b) Su elaboración por el centro directivo competente, la Dirección General de Urbanismo, conforme a los artículos 48.1 de la LAPG y 99.1, *ab initio*, del TRLUA, previa audiencia de “...**los colegios profesionales cuyos titulados tengan competencia profesional en materia urbanística**” (artículo 99.1, *in fine*), conforme a oficio de 25 de febrero de 2015 de la entonces titular de la Dirección General.

Dicha audiencia dio lugar a un informe suscrito por el Decano de la Demarcación de Aragón del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en fecha de 17 de marzo (ff. 49 y v. y 50) y, a su vez, a un informe contestación de la Jefe del Servicio de Información Urbanística el día 25 (ff. 52 a 54 y vv.) y a un informe previo, también de la Jefe de Servicio, sobre *Modificaciones introducidas en el texto previas a la Aprobación Inicial*, del día 27 (f. 57).

c) La incorporación, a ese primer texto propuesto y, luego, a todos y cada una de las modificaciones de la redacción originaria del proyecto de modificación hasta llegar a la propuesta en su redacción actual (y que incorpora la *Memoria Justificativa V del Proyecto de Decreto posterior al trámite de informe preceptivo de la Secretaría General Técnica*), de “...**una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su**

inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación” (artículo 48.3 de la LAPG), que se adjunta, la primera de ellas, fechada el 23 de febrero de 2015, como *Memoria Justificativa del Proyecto de Decreto*, y, la última, el 17 de febrero de 2016, suscritas individualmente, cada una de ellas, por los Directores Generales que han ostentado, sucesivamente, la titularidad del centro directivo durante el periodo de elaboración de la norma.

i) Las sucesivas memorias justificativas, con idéntica estructura, permiten la comprensión y el más completo seguimiento de la tramitación habida y, -lo más trascendente aún, conforme a la función que les es propia- explican la motivación última de las soluciones normativas propuestas a las resultas de un proceso verdaderamente público, transparente y participativo en la génesis y producción de la norma de modificación, las cuestiones que se han planteado y a las que se pretende dar respuesta mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria y a las que efectiva y cumplidamente da respuesta.

ii) Así, la intitulada como *Memoria Justificativa V*, de sesenta folios (ff. 417 a 449 y vueltos), refiere y diferencia, con suma propiedad, entre:

- La memoria justificativa propiamente dicha (apartado 1), que distingue en sus sucesivos subapartados la *Justificación de necesidad y objetivos de la nueva normativa* (I); el *Marco Normativo* (II); el *Contenido de la Modificación* (III), en el que se distingue a su vez entre *A. Consideraciones Generales* y *B. Aspectos concretos objetos de modificación*; el *Procedimiento de elaboración y aprobación* (IV), subdividido a su vez en *1.- Regulación*, *2.- Iniciativa*, *3.- Elaboración y tramitación* (*3.1 Regulación general*, *3.2 Inicio del Procedimiento*, *3.3 Elaboración del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)*, *3.4 Trámite con los Colegios profesionales*, *3.5 Modificaciones introducidas en el texto por la Dirección General de Urbanismo previas a la Aprobación inicial*, *3.6 Aprobación inicial*, *3.7 Trámites de informes departamentales, audiencia e información pública*, *3.8 Alegaciones formuladas por los partícipes en el proceso de informes, audiencia e información pública*, *3.9 Informe sobre las alegaciones presentadas* (entre órganos de la Administración sectorial de la Comunidad, incluidos diversos órganos consultivos con competencias en los ámbitos materiales afectados por la ordenación, los organismos de cuenca de la Administración hidráulica estatal, la Administración corporativa o la federación asociativa de entidades locales y un particular, profesional de la arquitectura, hasta un total de veintiséis partícipes, razonando luego las modificaciones del texto a que da lugar el amplio proceso de participación), *3.10 Remisión de informe de carácter preceptivo Consejos Provinciales de Urbanismo*, *3.11 Informe-contestación sobre las alegaciones-sugerencias formuladas por los Consejos Provinciales de Urbanismo*) y *4.- Aprobación*.

- La memoria de impacto social (apartado 2), en cumplimiento del artículo 48.3 de la LAPG, destacando su afección principal a “...los técnicos

redactores del planeamiento, y de forma extensiva por todas las administraciones públicas implicadas, partiendo de los propios Ayuntamientos, con especial relevancia, dado que se trata de los instrumentos de planeamiento que afectan a su territorio...".

• Y la memoria económica, también en cumplimiento del artículo 48.3 de la LAPG, en la que se especifica que *"del contenido previsto en el presente Decreto no se deriva ningún coste económico para la Administración de la Comunidad Autónoma o para la ciudadanía en general"*, por lo que *"...resulta innecesario hacer pronunciamiento alguno sobre la forma de financiación que pudiera proponerse"*, cumpliéndose así, a contrario, lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley aragonesa 13/2014, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2015, **"todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2015, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública"** (cuya vigencia se prorrogó por Orden de 30 de diciembre de 2015 del Consejero de Hacienda y Administración Pública), y que es mandato reiterado en el artículo 15.1 de la posterior Ley aragonesa 1/2016, de 28 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2016

d) La aprobación inicial de la modificación, por Orden de 28 de abril de 2015 del Consejero titular del entonces Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes (ff. 61 a 92), en cumplimiento del artículo 93.2, *ab initio*, del TRLUA, que, junto a su justificación, incluía una primera (más propiamente, segunda) redacción del proyecto.

e) Su sometimiento a trámite de audiencia e información pública, así como a la emisión de los informes legalmente preceptivos, por plazo de dos meses en la forma que, congruentemente, prescriben tanto el artículo 99.2, segundo inciso, del TRLUA, como los artículos 49.1 y 49.2 de la LAPG, estos últimos subsidiariamente y con carácter general dada su condición de reglamento ejecutivo, toda vez que **"una vez aprobada inicialmente, se someterá simultáneamente, por plazo de dos meses como mínimo, a información pública, recabándose cuantos informes resulten preceptivos y aquellos otros cuya evacuación se considere conveniente previo informe de los Consejos Provinciales de Urbanismo"** (artículo 99.2, segundo inciso).

i) Se anunció su publicación en el boletín oficial de Aragón conforme mandato de la dirección general del ramo de 8 de mayo de 2015 (ff. 132 y v.) y se publicó el anuncio finalmente en el BOA n.º 96, de 22.05.15 (ff. 133 y v.).

ii) Se remitieron oficios en fecha de 13 de mayo de 2015 a distintos órganos administrativos, órganos consultivos sectoriales y entidades

públicas, según obra cumplidamente todo ello a los ff. 136 a 170 y vv., concluyendo con un cuadro incorporado al expediente que resume lo instruido a tal fin: a las Direcciones Generales de Carreteras, de Vivienda y Rehabilitación y de Transportes y Planificación de Infraestructuras, todas ellas en el propio departamento; a las Secretarías Generales Técnicas de los restantes Departamentos de la Administración de la Comunidad (Hacienda y Administración Pública; Presidencia y Justicia; Economía y Empleo; Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; Industria e Innovación; Educación, Universidad, Cultura y Deporte; Sanidad, Bienestar Social y Familia); a las Direcciones Generales de Ordenación del Territorio, de Interior, de Administración Local y al Centro de Información Territorial de Aragón, todas ellas dependientes del entonces Departamento de Política Territorial e Interior; al Instituto Aragonés del Agua; al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental; al Consejo Económico y Social de Aragón; al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón; al Consejo Local de Aragón; a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias; a los organismos de cuenca (Confederación Hidrográfica del Ebro y Confederación Hidrográfica del Júcar); a los Colegios profesionales (Demarcación de Aragón del Colegio de Ingenieros, Caminos, Canales y Puertos; Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón; y Delegación de Aragón del Colegio de Geógrafos).

iii) Se formularon alegaciones que obran a los ff. 171 a 211 y vv., por la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública (ff. 171 y v.); la Dirección General de Patrimonio Cultural del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte (ff. 175 y v.); el Consejo Económico y Social de Aragón (ff. 178 a 186 y vv.); el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón (ff. 187 a 195 y vv.); la Confederación Hidrográfica del Júcar (ff. 196 y v. y 197); y el arquitecto, a título particular, Sr. D. Gerardo Molpeceres, con estudio profesional abierto al público en la ciudad de Zaragoza (ff. 201 a 211 y vv.).

iv) Y tales alegaciones fueron cumplidamente estudiadas y analizadas en el informe-contestación de la dirección general competente de fecha de 22 de septiembre de 2015 (ff. 213 a 231 y vv.) suscritos por el asesor técnico, la Jefe de Sección de Gestión Administrativa y la Jefe de Servicio de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos, todo ello con la conformidad del titular de la Dirección General en la que se encuadra dicho servicio y las unidades organizativas de él dependientes, dando lugar a modificaciones de redacción y contenido y cuyo contenido, como tal informe, fue luego expresamente incorporado a la memoria justificativa, a partir de la denominada *Memoria Justificativa III* (ff. 262 a 289 y vv.).

f) Los informes emitidos por los Consejos Provinciales de Urbanismo de las tres provincias aragonesas, posteriores a los trámites de audiencia e información pública según prevé el artículo 99.2, *in fine*, del TRLUA y conforme a los oficios de 22 de septiembre de 2015 de la Dirección General: de Teruel, en su sesión de 27 de octubre (ff. 293 a 298 y vv.); de Huesca, como informe o ponencia técnica emitida en fecha de 20 octubre, asumido por el Consejo (ff. 301 a 303 y vv.); y de Zaragoza, en su sesión de 26 de noviembre (ff. 306 a 310 y vv.).

Los informes emitidos por los tres Consejos Provinciales fueron, asimismo, objeto de cumplido análisis y estudio, emitiéndose un nuevo informe-contestación por el Servicio de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos con la conformidad del Director General en fecha de 4 de diciembre (ff. 312 a 314 y vv.), dando lugar a nuevas modificaciones en el texto del proyecto e incorporándose, a los efectos de su más plena motivación, a una nueva versión de la memoria justificativa (*Memoria Justificativa IV*, ff. 346 a 376 y vv.).

g) Y, conforme al artículo 50 de la LAPG el expediente se completa por aquellos otros documentos e informes preceptivamente exigidos, atendiendo a su naturaleza, en la propia Ley aragonesa 2/2009, así como por las leyes de aplicación en relación con las materias sobre las que va a incidir la futura disposición (artículo 50.1.c) *in fine*):

i) Por **“el informe de la Secretaría General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas”** (artículo 50.1.a)).

Consta la emisión, en fecha de 14 de enero de 2016, de un cumplido informe por la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (ff. 384 a 385 y vv.) que constata la bondad de la tramitación seguida -que detalla-, valora razonada y puntualmente cada una de las alegaciones formuladas, y concluye que *“...se han cumplido, hasta la fecha, los trámites legalmente previstos para la aprobación del proyecto de Decreto...”* bajo la doble habilitación legislativa de constante referencia, y advierte del carácter preceptivo del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como de su elevación, para dictamen previo a su aprobación, al Consejo Consultivo de Aragón, destacando que, en el caso, no tiene carácter preceptivo *“...el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública al que se refiere el artículo 13 de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015 ya que, tal y como se recoge expresamente en la memoria incorporada al expediente, no se prevé que la refundición pretendida vaya a conllevar efectos económicos para el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón ni en el ejercicio 2015 ni en ejercicios futuros”*.

ii) Por el informe de los Servicios Jurídicos, que se emite ahora por el Abogado de la Comunidad ex artículo 50.1.b), según lo ya razonado en la c.j. I y conforme a la normativa anteriormente expuesta, atendiendo, en su objeto, finalidad y obligatoriedad, a su naturaleza, como parte de los trámites de control de legalidad interno de la Administración en el ejercicio de una función consultiva propia de este centro directivo.

iii) Su elevación última al dictamen del Consejo Consultivo, atendiendo a la naturaleza de la disposición y, por tanto, según lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley aragonesa 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo (modificada por Ley aragonesa 3/2009, de 17 de junio; en adelante, LACC), pues están sujetos a dictamen preceptivo los **“proyectos de**

reglamentos ejecutivos y sus modificaciones”, cuando se está en el caso ante una disposición general que constituye un reglamento ejecutivo, como se razona en el **Dictamen n.º 4/2011, del Consejo Consultivo**, que se remite al previo informe de la Letrada de la Comunidad, Letrada-Adjunta a la Dirección General, de 23 de diciembre de 2010, según ya se ha expuesto en la c.j. V del presente informe, cuyo objeto de estudio era el proyecto de norma que ahora se persigue modificar.

VII.- Referidas en las anteriores cc.jj. las cuestiones atinentes a la habilitación competencial para la actuación, la naturaleza de la disposición general y las relativas a los elementos formales que vertebran el ejercicio de la potestad reglamentaria (como lo son las de la competencia del órgano y el procedimiento a seguir para su aprobación), hay que pasar ahora a analizar el contenido del proyecto normativo a la luz de:

a) Su sometimiento, sobre el particular carácter de su naturaleza, a los principios de legalidad y jerarquía normativa ex artículos 9.1, 9.3 y 103.1 de la Constitución y, entre otros, 44.1 de la citada LAPG (“...no podrán dictarse reglamentos contrarios a las leyes ni a otros reglamentos de rango superior”)

b) El mandato del artículo 48.2 de la LAPG (“en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno”) que remite a la aplicación, en su redacción, de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA n.º 119, de 19.06.13; en adelante, las Directrices o las DTN).

VIII.- Como ya puso de manifiesto el citado **Dictamen n.º 4/2011**, en su c.j. III *Sobre el contexto y la concepción global del proyecto*, al analizar el proyecto previo de reglamento y el decreto que lo aprobaba y explicar la finalidad normativa al hilo de lo dispuesto, hoy, en los artículos 97 y 98 del TRLUA:

“Con independencia de la cada vez mayor extensión del urbanismo, en su núcleo o en su eje central hallamos la noción del planeamiento, vinculada, a su vez, a la ordenación de la ciudad y al desarrollo urbano. Esta vieja idea, originada en el ámbito de los planos y proyectos de ingeniería y arquitectura ha ido desarrollándose poco a poco incorporando, alineaciones, ensanches, zonificación, disciplina, medidas de protección, etc. Llegando a la diversidad y complejidad de los contenidos actuales, en los que la regulación del derecho de propiedad ha alcanzado precisiones antes insospechadas, efectuándose la ordenación y la regulación cada vez con un nivel progresivamente más técnico que, no obstante, no es utilizado de manera uniforme por todos los especialistas en la materia y por todas las Administraciones públicas a las que, según la Ley, corresponde la dirección entera de la actividad urbanística.”

Sin embargo, se comprenderá que, en un ámbito como el que nos hallamos, no debiera plenamente aceptable que pudieran ser utilizados conceptos y nociones técnicas de manera distinta y, hasta contradictoria, por los distintos operadores que intervienen en los procesos de confección, ejecución e interpretación del planeamiento. Es precisamente al hilo de ello que surge y se hace necesaria la normalización del planeamiento.

Nadie podría comprender hoy que no existiese la normalización industrial, o que pudiese regularse la construcción de viviendas estando ausente el Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, esta normalización se hallaba ausente en el ámbito del planeamiento y pretende obtenerse con el proyecto que se propone, que persigue determinar definiciones, estructura, conceptos técnicos y gráficos codificados de aplicación en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico. Obviamente no es una panacea y la eficacia queda limitada al ámbito de la Comunidad Autónoma, cuya normativa podrá no coincidir con la que puedan emitir otras Comunidades Autónomas (hoy existen antecedentes, al menos en Canarias, Navarra, Castilla y León y Castilla-La Mancha). Pero es un paso característicamente relevante para obtener información adecuada, simplificar procedimientos y costes, y desde la perspectiva de este Consejo Consultivo, obtener mayores cotas de seguridad jurídica. El juridificar conceptos y significados a nivel autonómico proporcionará, sin duda claridad en los debates y seguridad a la hora de adoptar decisiones por parte de quien corresponda hacerlo.

IX.- La advocación a la seguridad jurídica se configura, por tanto, como uno de los ejes definidores del proyecto, pues es objeto de la NOTEPA “...reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación [la del urbanismo en general y del planeamiento en particular] y de facilitar su integración en los sistemas de información territorial y urbanística de Aragón” (artículo 97, *in fine*, del TRLUA) enlaza, sin duda alguna, con los principios de buena regulación, justificándose en su contenido -y, por tanto, en la amplitud de su modificación, cumplida y escrupulosamente razonada en la amplísima y cuidada motivación que contienen las sucesivas redacciones de la memoria justificativa- conforme a principios de necesidad y eficacia (artículo 129.1 y 129.2) y de proporcionalidad (artículos 129.1 y 129.3), según recoge la vigente Ley 39/2015.

Y tales preceptos constituyen, asimismo, manifestaciones de los principios de *buena regulación* y de aquellos que limitan la potestad reglamentaria conforme a los artículos 129 y 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (en adelante, LPAC), que ha entrado en vigor constante la tramitación del proyecto reglamentario que va a modificar, a su aprobación, la norma técnica vigente y que han venido a derogar, por lo que se refiere a los principios de buena regulación, los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (modificada por Ley 39/2015; en adelante, LES), cuyo objeto era la *Mejora de la calidad de la regulación*, vigentes

asimismo en el momento en el que se incoa el procedimiento de aprobación de la modificación proyectada.

X.- Asimismo, los artículos 129.1, 129.4 y 129.5 de la LPAC establecen ese marco de los principios de buena regulación mediante el sometimiento adicional del ejercicio de la potestad reglamentaria a los principios de **“...seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”**, debiendo explicarse formalmente en el preámbulo de la norma que queda **“...suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”** (artículo 129.1).

a) De este modo, el artículo 129.3, como garantía del principio de seguridad jurídica, obliga al ejercicio de la potestad normativa **“...de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”** (párrafo primero).

b) El artículo 129.4, vinculando la buena regulación a la aplicación del principio de transparencia, dispone que **“...las Administraciones públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos de su proceso de elaboración...”**, todo ello conforme a la obligación de publicidad activa que, con carácter básico, establece para la totalidad de las Administraciones públicas el artículo 7 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (modificada por Ley orgánica 9/2013, de 20 de diciembre), y que debe ponerse en relación con el párrafo primero, segundo inciso, del artículo 131 de la LPAC, sobre medios de publicidad complementarios y facultativos de la publicidad en el diario oficial correspondiente, que constituye presupuesto de su eficacia conforme al artículo 2.1 del Código Civil.

XI.- Sobre los parámetros definidos en la anterior c.j. y el objeto del proyecto debe, pues, abordarse la cuestión del alcance de la modificación desde la perspectiva de la técnica normativa, en su relación con los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficacia propios de una *‘cultura de la calidad normativa’*, tal como se refiere en la c.j. V del **Dictamen n.º 33/2013, de 30 de abril, del Consejo Consultivo**, sobre el proyecto de Orden del Consejero de Presidencia y Justicia por la que se da publicidad al Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa.

Significa el Consejo Consultivo que **“la técnica normativa es una disciplina multiforme y ambivalente que comprende diversos aspectos, tales como el procedimiento de elaboración, el estilo y lenguaje legal, la lógica y la sistemática, la forma y estructura, las técnicas de evaluación de la efectividad e integración en el ordenamiento jurídico, los sistemas de codificación y especialización y el uso de instrumentos informáticos, entre otras materias”**, para conseguir, -con cita del dictamen

n.º 419/2009, de 16 de abril, del Consejo de Estado- *“la llamada ‘mejora de la regulación’ (...) uno de los objetivos fundamentales de los Estados más avanzados, al ser fomentada por organizaciones supranacionales”*.

XII.- Del cotejo del reglamento vigente con el proyecto que persigue su modificación se observa que:

a) La NOTEPA aprobada por Decreto 54/2011 del Gobierno de Aragón, -esto es, la disposición reglamentaria, distinta del decreto que sirve instrumentalmente a su aprobación-, se estructuraba en treinta y tres artículos distribuidos en un título preliminar sobre *Disposiciones generales* (artículos 1 a 12) y tres títulos de desarrollo: el título I, sobre *Configuración de las zonas de ordenación y categorías del suelo* (artículos 13 a 21); el título II, sobre *Documentación de planeamiento general* (artículos 22 a 28); y el título III, sobre *Criterios generales de presentación y entrega* (artículos 29 a 33).

b) El proyecto de modificación de la NOTEPA, en su última redacción, contiene, como *“Proyecto de decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 54/2011, de 22 de marzo, por el que se aprueba la norma técnica de planeamiento (NOTEPA)”*, cincuenta y seis modificaciones que afectan a los artículos 1 a 4, 6 a 11, 12 (mediante la introducción de un artículo 12.bis), 16, 20 a 25 (con introducción de un artículo 21.bis), 27 y 28, y la introducción de los artículos 29 a 42, reenumerándose los restantes, así como a los anexos I (*‘Carátula’*), III (*‘Tabla de estructura de criterios de color y tipos de línea’*), IV (*‘Tabla de estructura de capas’*), V (*‘Fichas de datos urbanísticos’*), VI (*‘Geodatabase’*) y VII (*‘Hoja de metadatos’*).

Asimismo, el proyecto de decreto presenta, a modo de disposiciones de parte final y a continuación, por su orden en el texto, una disposición transitoria primera (sobre *‘Procedimientos en tramitación’*), una disposición adicional única (sobre *‘Texto consolidado’*), una disposición transitoria segunda (sobre *‘Instrumentos urbanísticos vigentes’*) y una disposición final única (sobre *‘Entrada en vigor’*).

XIII.- Pues bien, no observándose en el proyecto de modificación, atendiendo a su contenido material, cuestión alguna que suscite, sobre los artículos 97 y 98 del TRLUA, afcción alguna a los principios de legalidad y de jerarquía normativa sobre la discrecionalidad insita, bajo el anterior límite, al ejercicio de la potestad reglamentaria, sí que, por el contrario, se suscita la cuestión relativa al alcance de la modificación desde la estricta perspectiva de los principios de buena regulación y de la técnica normativa, según se puso de manifiesto en particular en el dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón, se recoge en la memoria justificativa (en su redacción que da lugar al apartado V) y se analiza en el informe preceptivo de la Secretaría General Técnica.

a) Sobre tal extremo, el Consejo Económico y Social de Aragón dedicó su consideración II a *La técnica normativa* y la consideración III a *La seguridad jurídica*, refiriendo, sobre el presupuesto conforme al cual de *“...estos cuarenta y siete preceptos, el proyecto sometido a dictamen propone introducir*

cincuenta y cinco modificaciones”, y respecto de la primera de ellas, la posibilidad de ponderar, como opción normativa, la aprobación de una “...nueva Norma Técnica de Planeamiento, que sustituyese por completo a la anterior, y realizase de modo oficial la ‘compilación’ que resultará obligada de aprobarse el proyecto en sus términos actuales”, pues “la opción normativa escogida obliga a los operadores de la norma técnica a combinar dos decretos, comprobando o no en cada caso la vigencia o no del contenido de cada uno de ellos”, pese a la formulación ulterior de “...textos ‘consolidados’, que incorporen en un único documento el texto original e incluyan las modificaciones realizadas por el texto modificativo...”, si bien “...estos textos consolidados no tienen la condición de ‘oficiales’ y, por tanto, su utilización puede estar sometida a ciertos riesgos” [subrayado nuestro].

Es decir, el Consejo Económico y Social de Aragón cuestionaba la fórmula escogida por parecer contraria a un principio de claridad, lo que, en relación con el artículo 129.4 de la LPAC, se vincula a un principio de seguridad jurídica, ex artículo 9.3 de la Constitución, ya que el marco normativo ha de ser, por imperativo legal, “**...estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas**” (párrafo primero del artículo 129.4), trasunto del derogado artículo 4.7 de la LES en el que, calificando el *principio de simplicidad*, se establecía que “*...toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo*”.

b) La memoria justificativa responde a tal cuestión considerando que lo que se produce es una “*...Modificación del Decreto 54/2011, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA), y no como una nueva Norma que sustituya a la anterior, ya que las modificaciones introducidas, no pretenden definir un nuevo escenario urbanístico...*”.

i) Se apela a continuación a un principio de ‘oportunidad’ -esto es, a la discrecionalidad del titular de la potestad- como “*...criterio éste que debe primar para decidir la forma en que ese nuevo contenido entra en el marco normativo*”, ante la ausencia de cambio material del marco jurídico y al mero carácter cuantitativo de las modificaciones, derivadas de las modificaciones normativas introducidas, de la ampliación de su aplicación a la totalidad de los instrumentos de planeamiento y de los ajustes técnicos exigidos, por una razón de eficacia, a la luz de la experiencia que ha proporcionado la aplicación de la NOTEPA desde su aprobación y vigencia inicial.

ii) No obstante, reconociéndose la razón y la realidad de las dificultades reseñadas, en la memoria justificativa pone de manifiesto que “*...desde la Dirección General de Urbanismo, dentro del periodo de información pública, ha elaborado y publicado en la página web del Departamento, una versión de texto consolidado, con la finalidad de facilitar la lectura y comprensión de la Norma durante dicho periodo (...). Versión que tal y como se indica, únicamente tiene un valor informativo y en ningún caso sustituye al Decreto 54/2011 (...). Siendo intención de esta Dirección, elaborar una vez*

concluido el proceso de modificación, la versión definitiva del texto consolidado”.

c) El informe de la Secretaría General Técnica concluye, del tratamiento de la cuestión, siguiendo la memoria justificativa, “...no se considera necesario proceder a la aprobación de un proyecto de Decreto que derogue al Decreto 54/2011...”, si bien “...por razones de claridad jurídica se sugiere que se valore por parte de la Dirección General de Urbanismo la posibilidad de proceder a publicar, junto con el contenido de la modificación, en el momento de la aprobación de la NOTEPA, el texto consolidado resultante de dicha modificación”.

XIV.- Expuestas así las tesis dialécticas mantenidas con ocasión de la tramitación del procedimiento de aprobación, la cuestión debe abordarse sobre los citados principios de buena regulación, que, como hemos visto, conforme al artículo 4.7 de la LES, ya se encontraban incorporados al ordenamiento jurídico-positivo con anterioridad al momento en el que se inicia la tramitación del proyecto de modificación, y que, a la fecha, se contemplan, - con un valor ciertamente imperativo ex artículo 1.1 del Código Civil y no meramente informador, ex artículo 1.4- en el vigente artículo 129 de la LPAC y de cuyo contenido y aplicación constituyen manifestación plena las Directrices de Técnica Normativa.

a) De ahí, como se destaca en su *Introducción*, la habilitación directa de los principios entonces enunciados en la Ley 2/2011 (hoy, en la Ley 39/2015) supone que “estos principios, tal como recuerda el Consejo Consultivo en el Dictamen a estas Directrices, no constituyen meras sugerencias, sino que son imperativos categóricos cuyo cumplimiento y satisfacción vendrá dado por la aplicación de estas Directrices” [subrayado nuestro].

b) Y tales Directrices fijan los criterios que ha de seguir -y a los que se ha de someter- la modificación de los textos normativos (apartado III, *Especificidades de las disposiciones modificativas*); estableciendo la directriz 55 el carácter restrictivo de las disposiciones modificativas, de tal modo que “...cuando una disposición normativa requiera numerosas modificaciones, mejor es rehacer el texto completo que hacer coexistir el inicial con sus amplias o sucesivas modificaciones” [subrayado nuestro], y sólo “cuando sean pocas, pueden recogerse en una norma modificativa específica” (directriz 57, *ab initio*), prescribiéndose asimismo en la directriz 66, *in fine*, para los casos en los que se produzca la *Alteración de la numeración original*, que “la modificación que implique la adición de más de cuatro artículos debería generar la redacción completa de una nueva disposición” [subrayado nuestro].

c) Y tal lógica, aplicable específicamente a las disposiciones modificativas, obedece y se cohonesta con los principios generales de único objeto (directriz 3) y de prohibición de remisiones en los textos normativos, pues como se razona en la directriz 49 en la aplicación de la doctrina que emana del Tribunal Constitucional, “...el legislador ‘debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda genera en este

caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas'. Por ello, el recurso a las remisiones ha de administrarse con mucha prudencia y sobriedad" [subrayado y resaltado nuestro].

XV.- Por ello, no puede compartirse el criterio que se recoge en la memoria justificativa y sigue la Secretaría General Técnica, ni la solución que, con plena conciencia de la afectación a la seguridad jurídica que se genera, se postula mediante la publicación por medio de la página web pública de un 'texto consolidado' (posibilidad ésta sólo constitucional y estatutariamente prevista para las normas con rango de ley mediante los mecanismos de la delegación legislativa, artículos 82 y ss. de la Constitución y 43.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón) como alternativa a la aprobación de un nuevo reglamento que impone por sí misma la amplitud cuantitativa de la modificación, siendo indiferente que no haya una alteración de los principios y del régimen regulatorio ya vigente, todo ello sin necesidad de mayor razonamiento y conforme a la aplicación de los principios de buena regulación, máxime cuando:

a) Tales principios tienen un valor normativo expreso ex artículo 129.4, párrafo primero, de la LPAC, y, por tanto, trascienden la discrecionalidad derivada del criterio de oportunidad al que se apela por el centro directivo proponente, constituyendo límite de dicha discrecionalidad por una razón de seguridad jurídica y, por tanto, ex artículo 9.3 de la Constitución.

b) El planteamiento aparece viciado en su razonamiento inicial, pues aún cuando la estructura del proyecto examinado siga el párrafo segundo de la directriz 62 (caso de las modificaciones simples que afectan a varios preceptos de una sola norma, mediante un artículo único dividido en apartados), el objeto de la modificación no es la modificación del Decreto 54/2011, -texto marco- sino la del reglamento que aquél aprobó -la NOTEPA, como texto regulador- conforme a la distinción que emana del apartado IV de las Directrices sobre *Especificidades relativas a los decretos aprobatorios* (en particular, la directriz 74).

c) Conforme a los artículos 9.3 de la Constitución, 2.1 del Código Civil y 131 de la LPAC la eficacia y exigibilidad de la norma -y, por tanto, su valor en cuanto a tal y su obligatoriedad- viene determinada por su publicación "...en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos", estableciéndose "adicionalmente, y de manera facultativa, [que] las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios" (artículo 131, párrafo primero, de la LPAC) y habiendo afirmado al respecto el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 179/1989, de 2 de noviembre, (f.d. 2º), la vulneración del principio de publicidad (contenido, de nuevo, de la seguridad

jurídica) por aquellas normas cuya publicación no garantizase la facilidad de su conocimiento.

“La Constitución, en su art. 9.3, garantiza el principio de la publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C. E.: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”.

XVI.- Conforme a los principios de buena regulación y razones de técnica normativa, la solución legal a juicio de este centro directivo pasa por la aprobación de un nuevo reglamento que, recogiendo las modificaciones proyectadas en un cuerpo normativo único, derogue el anterior, debiendo asumir el contenido de la norma el 'texto articulado' al que hace referencia la disposición adicional única del texto proyectado y derogándose expresamente la NOTEPA aprobada por Decreto 54/2011.

XVII.- La anterior conclusión conlleva, pues, sobre el proyecto, una cuádruple consecuencia:

a) En primer lugar, el título, que deberá reiterar, conforme a las directrices 6 y 7, el decreto y el objeto de la norma, que será, conforme al Decreto 54/2011 y a los artículos 97 y ss. del TRLUA, el decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la norma técnica de planeamiento.

b) En segundo lugar, antecediendo a la parte expositiva, cabe la inserción de un índice dada la extensión del futuro reglamento (directriz 9).

c) En tercer lugar, el texto de su preámbulo, no titulado (directriz 10), deberá:

i) Iniciarse formalmente, conforme a la directriz 11, bajo la relación de los preceptos del Estatuto de Autonomía que incardinan y habilitan la actuación material, mediante el ejercicio de una potestad reglamentaria y la habilitación legal expresa que la ampara (y que ya se recoge en los cuatro primeros párrafos del preámbulo que introduce el proyecto examinado), según recomendación que se sustenta, conforme a la citada directriz, -pues es función de la parte expositiva la de “...indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”- al hilo de la doctrina sentada ya por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón -v.gr. su **Dictamen n.º 22/1999, de 22 de febrero**, sobre el proyecto de decreto por el que se modifica parcialmente el Decreto 204/1997, de 23 de diciembre, por el que se establece el procedimiento y condiciones para llevar a efecto las transformaciones en regadío que se ejecuten en el ámbito del Plan Estratégico del Bajo Ebro aragonés, c.j. III- de la que se manifiesta que el preámbulo de la norma, como

pórtico de la misma, debe iniciarse mediante la incardinación concreta de la regulación proyectada en el ordenamiento jurídico, lo que implica que, en el caso, la parte expositiva tenga que introducirse con la determinación de los títulos competenciales que amparan el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Como se señala en el meritado **Dictamen n.º 22/1999** se afirma que ***“...el título competencial no debería posponerse al último párrafo del preámbulo, situándose en un orden preferente, como podría ser el primer párrafo (...). Por razones sistemáticas, ese lugar sería también el adecuado para incluir la alusión explícita, necesaria, a la habilitación del Gobierno de Aragón para dictar las disposiciones necesarias de la Ley 10/1997...”***.

ii) Exponer sucintamente la razón que justifica la aprobación de un nuevo reglamento, parcialmente reseñada en la actual redacción en el párrafo último inmediatamente anterior a la fórmula aprobatoria, por lo que tendría que completarse con las razones de técnica legislativa ya referidas que imponen la derogación del anterior reglamento y la aprobación de un nuevo texto, dada el alcance cuantitativo de la modificación, poniéndose expresamente de manifiesto que tal derogación no obedece a un cambio de planteamiento, ni supone alteración respecto a la regulación sustancial del reglamento que se proyecta derogar y sustituir por la nueva disposición general que se apruebe, toda vez que es una exigencia legal de técnica normativa.

iii) Añadir, conforme a la directriz 13 y en párrafo aparte, *“...los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc...”*, como *“...información [que] deberá figurar en un párrafo independiente de la fórmula aprobatoria”*.

Por ello, con carácter previo a la fórmula aprobatoria y en relación con la regulación especial derivada del ya citado artículo 99 del TRLUA, deberían especificarse los informes preceptivos que han sido evacuados a los efectos de la aprobación de la disposición, subsanándose de este modo la ausencia de referencias al procedimiento seguido a tal fin en la actual redacción de la parte expositiva.

d) En cuarto lugar, la parte final del decreto aprobatorio tiene sustantividad propia pues *“...la norma aprobatoria ha de contener un artículo único y las disposiciones de la parte final que procedan, a lo que seguirá -introducida por una frase como se inserta a continuación, o similar- la versión literal del texto normativo aprobado, con su propia estructura de artículos (y sus agrupamientos y subdivisiones) y complementado, en su caso, por los anexos”* (párrafo segundo de la directriz 43), distinguiéndose así el decreto de aprobación de la NOTEPA o disposición general aprobada.

i) De ahí, la parte final, -tributaria del decreto de aprobación, no de la disposición general a aprobar-, deberá seguir los criterios fijados en las directrices 32 y ss. y 74 (*“la parte final figurará, como regla general, en el cuerpo del Decreto aprobatorio. Antes por tanto del reglamento o estatutos*

objeto de aprobación”, directriz 74), y vendrá referida a la norma aprobatoria, no a la disposición aprobada.

ii) En consecuencia, se habrá de suprimir, por su carácter innecesario a la aprobación de un nuevo reglamento, la calificada como disposición adicional única, debiéndose incorporar una disposición derogatoria que anteceda a la disposición final sobre la entrada en vigor (directriz 32) y que derogue la NOTEPA aprobada por Decreto 54/2011 -no su norma aprobatoria-, que deberá contener una derogación clara, expresa y completa de la norma vigente (párrafo primero de la directriz 38).

iii) Y, desde la mera perspectiva formal de la técnica normativa, deben efectuarse asimismo las siguientes observaciones referidas todas ellas a las disposiciones transitorias proyectadas:

- En el apartado 1 de la disposición transitoria primera debería suprimirse la última coma y la referencia a la disposición general no debe hacerse a la norma aprobatoria -el decreto-, sino a la norma aprobada, que constituye su objeto, la NOTEPA.

- En el apartado 2 de esa misma disposición transitoria primera cabe una mayor sencillez de redacción, según se sugiere: *“la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana y la de sus revisiones cuya tramitación ya se hubiera iniciado a la entrada en vigor de la Norma Técnica de Planeamiento que aprueba este Decreto se adaptarán a las modificaciones que se introducen por la nueva disposición si afectasen a sus contenidos en las fases del planeamiento que estuvieran en ese momento pendientes de elaboración”*.

- En el apartado 3 de esa misma disposición transitoria primera la expresión *“...que ya contaran con aprobación inicial...”* debería referir más propiamente *“...que hubieran sido aprobados inicialmente a la fecha de entrada en vigor de la Norma Técnica de Planeamiento...”*, debiendo eliminarse asimismo la coma que precede.

- En los apartados 4 y 6 de esa misma disposición transitoria primera deberían suprimirse asimismo las primeras comas.

- En la disposición transitoria segunda las remisiones deberían ajustarse a lo instruido en las directrices 47 y 48 sobre *Uso de la remisión e Indicación de la remisión y modo de realización*, postulándose la siguiente redacción:

“1. Los planes y demás instrumentos normativos vigentes a los que no les haya sido de aplicación la Norma Técnica de Planeamiento podrán adaptarse a la misma de acuerdo con el artículo 88 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobada por Decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, que establece el procedimiento para la redacción de documentos refundidos de planeamiento.

2. *La adaptación a la Norma Técnica de Planeamiento se efectuará de acuerdo con el artículo 85 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón en el caso de modificaciones aisladas que modifiquen las determinaciones del plan”.*

XVIII.- Efectuadas las anteriores observaciones y sugerencias que se manifiestan en la precedente consideración jurídica sobre los aspectos formales de técnica normativa bajo su valor admonitorio y en la finalidad que motiva el Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón, que aprobó las Directrices, con *“...la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el Ejecutivo autonómico -y lleva a cabo a través de su Administración Pública-...”*, la conclusión que se postula en este informe en orden a la necesidad, con fundamento legal cierto, de aprobar una nueva disposición general que, asumiendo las modificaciones propuestas, derogue a la anterior, carece de trascendencia procedimental y constituye, asimismo, el corolario natural y lógico coherente con la cuidada, pulcra y rigurosa tramitación que se ha seguido por el centro directivo proponente para la aprobación de la norma.

XIX.- A modo de **CONCLUSION** hay que resumir, sintetizándolas, las siguientes observaciones:

1ª.- El ejercicio de la potestad pública en el caso viene amparada, con un carácter principal, en las competencias exclusivas de la Comunidad en la materia de urbanismo.

La citada habilitación competencial, por lo demás, deberá hacerse constar en la parte expositiva del proyecto en cuanto la parte expositiva constituye un elemento de la motivación de la futura disposición.

2ª.- La habilitación normativa para la regulación resulta, también, de la habilitación legal expresa que se establece en la vigente legislación urbanística de la Comunidad, que reiteró la ya establecida por la anterior ley de urbanismo.

3ª.- El centro directivo y el Consejero proponente son los competentes para promover la aprobación del proyecto para su elevación a la aprobación última del Gobierno de Aragón, titular de la potestad reglamentaria con carácter general y conforme a la regulación expresa que, en el caso, establece la legislación urbanística como ley especial dado el objeto y la finalidad de la disposición.

4ª.- La naturaleza del proyecto, atendiendo a su objeto y finalidad y conforme a la doctrina que emana del Consejo Consultivo de Aragón al analizar la aprobación del reglamento que ahora se proyecta modificar, así como del informe igualmente antecedente en tal caso de la Dirección General

de los Servicios Jurídicos, determina su carácter de disposición general con el valor propio de un reglamento ejecutivo.

5ª.- Sobre la anterior consideración, la naturaleza de la disposición proyectada incide, por tanto, en la tramitación a la que se ha de someterse su aprobación, la propia de los reglamentos ejecutivos, con las especialidades que la legislación urbanística establece a tal fin.

6ª.- A resultados de todo ello, consta, del completo expediente remitido, -foliado y con la totalidad de la documentación-, una cuidada y pulcra tramitación, con la más amplia participación de los sectores profesionales y administrativos en cuya esfera de intereses incide, de forma plena, la regulación proyectada, habiéndose cumplido de una forma rigurosa la totalidad de los trámites legalmente exigibles y pendiente únicamente, como es legalmente preceptivo, a la emisión del presente informe, de su elevación al Consejo Consultivo de Aragón para su estudio y dictamen previo a la presentación del proyecto al Gobierno de la Comunidad, habiéndose redactado, asimismo, una memoria que sirve plénamente a la finalidad de la motivación del proyecto y de las soluciones normativas que en él se contienen, que responden al contenido legal fijado por la ley habilitante, atendiendo a la discrecionalidad de la potestad sobre el marco legal previo que la delimita y define los contenidos normativos.

7ª.- No obstante, dado su manifiesto fundamento normativo al constituir un deber legal -de raíz, incluso, constitucional- la mejora de la calidad normativa y la aplicación de los principios de buena regulación que han de inspirar el impulso normativo (en particular, los de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia en los objetivos de la regulación, simplicidad del marco normativo y eficacia) para facilitar un conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente como medio complementario de auxilio al desarrollo económico y social de nuestra sociedad, hay que hacer constar que los principios de buena regulación que forman parte, ya, de nuestro Derecho positivo y que, por tanto, gozan de un carácter imperativo y de plena eficacia normativa, con absoluto valor de ley, obligan, dada la amplitud cuantitativa de la modificación proyectada y según se fundamenta ampliamente en el cuerpo del informe, por exigencias de los principios de seguridad jurídica, publicidad normativa, transparencia y buena regulación, a la aprobación de una nueva norma técnica de planeamiento que, derogando de forma expresa y clara la actualmente vigente, recoja el contenido regulatorio incorporando las modificaciones proyectadas, no pareciendo suficientemente adecuada a ley la solución que se postula de publicar, en paralelo, a la entrada en vigor de la modificación y vigente el reglamento originario, un 'texto consolidado' carente de cualquier valor o eficacia normativa.

8ª.- La aprobación de un nuevo reglamento que derogue el anterior, recogiendo su contenido e incorporando las modificaciones, carece de trascendencia procedimental y constituye, por lo demás, el corolario natural y lógico a la cuidada, pulcra y rigurosa tramitación que se ha seguido por el centro directivo proponente para la aprobación de la futura norma.

9ª.- Y, finalmente, se formulan con idéntico fin -esto es, conforme a una razón de técnica normativa y calidad regulatoria- distintas sugerencias, modificaciones y supresiones que afectarían a la parte expositiva y a las disposiciones de la parte final y, en particular, la de su disposición adicional única, cuyo sentido decae a la vista de lo informado.

Es cuanto tengo el honor de informar a Ud. en Derecho

En Zaragoza, a 20 de enero de 2017

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Fdo.: Luis F. Biendicho Gracia

**ILMO. SR. DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO
DEPARTAMENTO DE VERTEBRACION DEL TERRITORIO,
MOVILIDAD Y VIVIENDA
GOBIERNO DE ARAGON**